

# El Incierto Futuro de las Operaciones de Paz

Comandante Ignacio Fuente Cobo, Ejército Español

Tomado de la revista *Ejército*, número 724, Junio de 2001

Cuando el 6 de septiembre del pasado año, una multitud enfurecida saqueó la Oficina de Ayuda Humanitaria de las Naciones Unidas en Timor Oriental y quemó en la calle a tres de sus trabajadores, la opinión pública internacional y los dirigentes de los estados pudieron constatar de una manera violenta pero predecible, la profunda crisis estructural en que se encontraba sumido el sistema de operaciones de paz que tan trabajosamente había sido construido durante la década de los noventa.

En esos días precisamente, se estaba aprobando en la Asamblea General el Informe *Brahimi*, documento presentado por el Secretario General con motivo de la Cumbre del Milenio y en el que se incluían una serie de medidas que debían ser introducidas en la Organización para mejorar su funcionamiento y efectividad. Pero la mayoría de las medidas, escasamente novedosas, que en él se proponían, resultaban en aquellas circunstancias, como había ocurrido anteriormente, difícilmente practicables. Proponer que los estados proporcionasen tropas a las Naciones Unidas —*stand by forces*— dispuestas a recurrir al empleo de la fuerza para llevar a cabo su mandato, con sólidas reglas de enfrentamiento para separar rápidamente a los contendientes y reducir las posibilidades de reanudación de los conflictos, indicaba una elevada dosis de ingenuidad al asumir que pudiese triunfar en el presente, un concepto que había fracasado completamente en el pasado. No hay que olvidar que ya en 1992, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, en su Programa para la Paz indicaba la posibilidad de utilizar unas unidades parecidas “de resguardo de la paz”, mejor armadas y entrenadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz y en situación de alerta

—*stand by*— en sus respectivos países para “mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

No obstante, tres años después, en su Suplemento al Programa para la Paz de 1995, reconocía amargamente que los acuerdos firmados hasta la fecha para la creación de estas “fuerzas de reserva”, no constituían ninguna garantía de que “se fuera a proporcionar tropas para una operación determinada”. Y citaba tristemente el caso de la misión en Ruanda en la que durante el genocidio de 1994, ninguno de los gobiernos que hasta entonces se habían comprometido, convino en aportar contingentes.

Claramente contradictorio resultaba también que, al tiempo que los representantes de los estados daban un apoyo explícito o implícito a las recomendaciones del informe, cuya puesta en marcha se estimaba en un costo superior a los 200 millones de dólares anuales, el déficit presupuestario de la Organización alcanzaba el récord de 3.240 millones de dólares, con algunos países significativos encabezando con ventaja la lista de deudores.

Ante este panorama, el interrogante que se nos plantea, es tratar de averiguar las causas que han hecho posible que se haya llegado a esta situación. ¿Por qué se ha pasado del optimismo desbordante del final de la Guerra Fría, cuando el Secretario General declaraba: “Las Naciones Unidas han tenido la buena fortuna que no tuvo la Sociedad de Naciones de una segunda oportunidad de crear el mundo previsto en la Carta”; al pesimismo actual, expresado por los nuevos filósofos de la *realpolitik* como Edward Luttwak, que entienden que estas operaciones lo único que hacen es “congelar artificialmente un conflicto” y que lo mejor que pueden hacer los estados es “esperar la paz que sobrevive una vez que los combatientes han agotado sus deseos de sangre?”

## La Fuerza del Pragmatismo

Una primera causa de la crisis del sistema podemos adivinarla en la propia debilidad estructural de la Organización para diseñar y desarrollar satisfactoriamente operaciones en territorios en crisis o guerra. Este fenómeno, puesto de manifiesto en repetidas ocasiones por personajes tan singulares como Richard Hoolbrook, indica la profunda brecha que se ha ido abriendo en los últimos tiempos entre el número creciente de operaciones de paz (no sólo pensemos en Kosovo o Timor Oriental, sino también en Congo, Sierra Leona o Etiopía/Eritrea) y la propia capacidad de la Organización para planear y dirigir estas operaciones multifuncionales que resultan cada vez más complejas.

De aquí se pueden extraer dos ideas fundamentales. Por una parte, la de la eclosión de operaciones de paz, su elevado número y su anómala distribución temporal. Del total de las realizadas hasta la fecha, más del 65% han tenido lugar en la última década. Esta proliferación reciente de las operaciones ha sacado a la luz las propias limitaciones de los sistemas financieros y directivos de las Naciones Unidas para apoyarlas adecuadamente, que no han sabido evolucionar para adaptarse a la nueva realidad internacional.

La segunda idea viene del mencionado carácter multifuncional que han adquirido las operaciones, entendiéndolo como la aparición forzada por las circunstancias, de nuevas modalidades que han ido ensayándose con mayor o menor éxito en los últimos años. De esta manera, hoy en día han quedado ampliamente superados los viejos modelos practicados durante la época de la Guerra Fría que se basaban bien en observadores militares desarmados, desplegados sobre el terreno que daban cuenta del cumplimiento de los acuerdos, bien en misiones militares armadas bajo mando y control de las Naciones Unidas y con consentimiento de las partes implicadas.

Ahora, las operaciones de paz se han extendido por nuevos campos con características propias, entre las cuales se incluirían: supervisión del cese el fuego, treguas o armisticios no sólo en conflictos interestatales sino, sobre todo, en conflictos internos como ocurrió en El Salvador, Camboya o Guatemala, “ya casi no hay guerras entre estados” afirmaba Bhoutros Ghali; fiscalización de procesos electorales en estados soberanos como Nicaragua, Haití, Camboya, Angola, El Salvador, Liberia, Sudáfrica o Mozambique; asunción de competencias políticas propias de una autoridad nacional en Camboya, Bosnia o El Salvador; verificación del respeto a los derechos humanos en El Salvador, Camboya o Guatemala; o defensa y seguridad de áreas protegidas en los casos de Bosnia o Ruanda.

Esta ampliación del espectro de modalidades ha acentuado la propia debilidad interna de unas operaciones que, además, han pasado a convertirse en integrales.



Fotos: Ejército Español

*Se pueden extraer dos ideas fundamentales. Por una parte, la de la eclosión de operaciones de paz, su elevado número y su anómala distribución temporal. Del total de las realizadas hasta la fecha, más del 65% han tenido lugar en la última década. Esta proliferación reciente de las operaciones ha sacado a la luz las propias limitaciones de los sistemas financieros y directivos de las Naciones Unidas para apoyarlas adecuadamente, que no han sabido evolucionar para adaptarse a la nueva realidad internacional.*

Ya no es suficiente como ocurría antes, con contar con militares observadores o contingentes de fuerzas cedidos por los estados y puestos al servicio de la Organización, sino que ahora se precisa la participación de un personal especializado tan heterogéneo como funcionarios políticos y civiles, observadores de derechos humanos, de elecciones, especialistas en refugiados, en asistencia humanitaria y muchos, cada vez más, policías.

Es decir, las nuevas operaciones han ido demandando, en cantidades crecientes, especialistas en estas materias



*Las operaciones de paz se han extendido por nuevos campos con características propias, entre las cuales se incluirían: supervisión del cese el fuego, treguas o armisticios no sólo en conflictos interestatales sino, sobre todo, en conflictos internos como ocurrió en El Salvador, Camboya o Guatemala, “ya casi no hay guerras entre estados” afirmaba Bhoutros Ghali.*

y es, precisamente, la dificultad de obtener este personal “capacitado, competente y motivado” (así lo define el Informe Anual del Secretario General correspondiente al año 2000), una de las principales debilidades con que se encuentra la Organización a la hora de plantear con garantías de éxito, la puesta en marcha de estas operaciones, cuya responsabilidad, además, se ha ido desplazando de una manera cada vez más acusada hacia los países menos favorecidos. Resulta significativo contemplar cómo el propio Informe *Brahimi* señala que, a diferencia de lo ocurrido durante los primeros cincuenta años de la organización en los que fueron los países desarrollados los que aportaron el grueso de las tropas, en los últimos años, más de tres cuartas partes de estas fueron proporcionadas por los países en desarrollo.

## **Los Límites de la Regionalización**

Una segunda consecuencia directa, derivada de este fenómeno expansivo de las operaciones de paz, es lo que

puede denominarse como regionalización, ese préstamo o subarriendo de ejércitos u organizaciones defensivas de ámbito regional a la propia Organización de Naciones Unidas. Ello ha permitido ocultar en buena medida las propias deficiencias estructurales de la Organización y soslayar las necesarias reformas con el pretexto de que siempre es preferible, en el caso de tener que aplicar medidas coercitivas del Capítulo VII, una solución basada en el uso de la fuerza por los estados miembros pero fuera del contexto de la Carta. El resultado de esta doctrina ha sido la aparición de efectos colaterales tan predecibles como no deseados. Ha supuesto una privatización del uso de la fuerza, quedando su aplicación en manos de los estados y de las organizaciones regionales autorizadas, que son los que deciden cuándo se deben emplear medidas coercitivas, incluyendo el uso de la fuerza sobre otros estados que, probablemente, serán siempre los mismos. La consecuencia es la idea de que el principal papel que, en el futuro, pueden desempeñar las Naciones Unidas es el de legitimador de las intervenciones regionales para evitar que estas se conviertan, simple y llanamente, en invasiones.

Pero la regionalización también tiene sus límites. Es posible que pueda aceptarse la sencilla idea de que son los estados y las organizaciones regionales de seguridad las que deben resolver los problemas que surgen en su propio y definido contexto geográfico. Así, podría entenderse que fueran la OTAN o la Unión Europea las organizaciones que resolviesen los problemas de seguridad en el continente europeo. Otro tanto podríamos decir de África, Asia o América. Esta es la razón por la



que organizaciones regionales como la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*ASEAN*) o la Organización de Estados Americanos que se concibieron como organizaciones supranacionales fundamentalmente económicas, hayan desarrollado en los últimos tiempos, dentro de sus propias estructuras, componentes cada vez más complejos de seguridad.

Ahora bien, con todas sus ventajas, estas organizaciones regionales no ofrecen soluciones aceptables a determinados problemas de seguridad de compleja naturaleza. ¿Qué organización sería capaz de intervenir en conflictos como el existente entre la India y Paquistán? ¿Podrían aceptarse intervenciones supuestamente humanitarias en África Oriental, de estados como Etiopía o Kenia, potencias regionales dominantes? ¿En qué organización o en qué estados se podría confiar para evitar genocidios como el ocurrido recientemente en África Central?

## Una Puerta Abierta a la Esperanza

Podemos atisbar un rayo de optimismo sobre el futuro de las operaciones de paz al contemplarlas desde una perspectiva humanitaria. La protección de las personas, de los grupos sociales, de las minorías étnicas, de la violencia a la que están sometidas en el interior de otros estados, responde a un principio de humanidad, de consideración por el respeto debido a las personas. Se apoya en una profunda corriente de pensamiento que presenta estas situaciones como un imperativo moral, como una lucha justa por una causa justa y ello cuenta con un respaldo creciente de la opinión

pública y de las autoridades de los propios estados.

De esta forma, la utilización de operaciones de paz de carácter humanitario permite compatibilizar intereses legítimos nacionales o regionales con los criterios humanitarios. Podemos así entender, que el interés de Australia en participar en la operación de paz de Timor Oriental no sólo se fundamentaba en consideraciones

*Podemos atisbar un rayo de optimismo sobre el futuro de las operaciones de paz al contemplarlas desde una perspectiva humanitaria. La protección de las personas, de los grupos sociales, de las minorías étnicas, de la violencia a la que están sometidas en el interior de otros estados, responde a un principio de humanidad, de consideración por el respeto debido a las personas.*

humanitarias, sino también en evitar el preocupante flujo de refugiados, principal consecuencia de ese conflicto tan próximo a sus costas.

Pero para que estas operaciones sigan siendo legítimas, es preciso conservar el amparo que proporcionan las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad sigue siendo hoy en día para la mayoría de los estados, el único depositario del Derecho Internacional, especialmente en aquellos casos referidos a acciones de limpieza étnica, genocidio o crímenes contra la Humanidad. Además, únicamente sus

resoluciones proporcionan legitimidad a las soluciones regionales. El ejemplo más claro de esta afirmación, lo podemos encontrar en Kosovo cuando, al principio de la intervención de la OTAN, las Naciones Unidas fueron dejadas de lado. Sólo después de 78 días de infructuosa campaña aérea y ante la dramática perspectiva de tener que ordenar una invasión terrestre, se avinieron las potencias

*Resulta muy difícil mantener o imponer la paz donde ésta no existe. Pero en un contexto internacional con escasas alternativas viables, con unas Naciones Unidas sumidas en una larga y profunda crisis de identidad, sin nación u organización alguna dispuesta a asumir la carga de la paz con carácter global, las operaciones de paz siguen presentándose como la única forma posible de parar las atrocidades que la comunidad internacional no está dispuesta a consentir.*

occidentales a acudir al Consejo de Seguridad para buscar una resolución sancionadora. El apoyo en el mismo de los rusos, a los que inicialmente se había dejado de lado, garantizó el suficiente consenso internacional y resultó crucial para forzar una retirada serbia.

No obstante, no podemos olvidar que las operaciones de paz con base humanitaria también presentan sus propias limitaciones. Se orientan a paliar las consecuencias de los conflictos, no a resolver sus causas; a aliviar los sufrimientos que producen, no los factores que los generan. Se llega así a la contradicción de desarrollarse este modelo de operaciones de paz con autorización para emplear la fuerza, pero no para imponer la paz sino para proteger a las víctimas. Sólo entendiendo el elevado atractivo que tienen las consideraciones humanitarias en las sociedades contemporáneas y el fuerte impacto que producen las tragedias —con el efecto multiplicador de los medios de comunicación— podemos aceptar las peligrosas consecuencias que se derivan de un modelo de operaciones que entiende la intervención humanitaria como un imperativo moral.

Es esta consideración la que proporciona a las mismas la justificación imprescindible para que los estados, presionados por sus corrientes nacionales de opinión, se muestren dispuestos a enviar a sus soldados a unos escenarios poco claros y a unas operaciones cuyos resultados no siempre son predecibles. Pero los riesgos asumidos

serán siempre elevados y el temor constante al fracaso, mantendrá reacios permanentemente a los gobiernos a empeñar sus tropas en estas operaciones que siempre resultarán inciertas.

## Unas Consideraciones Finales

Podemos, por tanto, afirmar que, en el futuro, seguirán existiendo operaciones de paz sancionadas por resoluciones del Consejo de Seguridad, pero con unos rasgos distintivos y con unas condiciones de ejecución que cada vez serán más restrictivas. Serán realizadas preferentemente, y siempre que ello sea posible, por organizaciones regionales de seguridad o por países que lideren coaliciones regionales. Gozarán, igualmente, de un acusado componente humanitario, con un carácter selectivo que será determinado no sólo por la convergencia de éste con los intereses nacionales sino, sobre todo, por la propia presión de la opinión pública y de los medios de comunicación social. Se pondrán en marcha después de haber agotado otros medios de resolución de conflictos, apremiados por la urgencia y con un carácter espacial limitado. Y siempre se exigirá, cuando haya que hacer uso de las armas, una probabilidad abrumadora de éxito, compatible con las modernas formas de hacer la guerra. Es decir, en estas operaciones la fuerza únicamente deberá emplearse si se puede garantizar que se hace con los conocidos parámetros de coste cero y mínimos daños colaterales, únicos que resultan actualmente aceptados por las modernas sociedades que son las que las financian, desarrollan y deciden, en última instancia, el grado de compromiso con las mismas.

Resulta muy difícil mantener o imponer la paz donde esta no existe. Pero en un contexto internacional con escasas alternativas viables, con unas Naciones Unidas sumidas en una larga y profunda crisis de identidad, sin nación u organización alguna dispuesta a asumir la carga de la paz con carácter global, las operaciones de paz siguen presentándose como la única forma posible de parar las atrocidades que la comunidad internacional no está dispuesta a consentir.

No obstante, es preciso ser conscientes de sus propias limitaciones y aceptar que estas operaciones no son la solución definitiva para los problemas de fondo que subyacen bajo los conflictos. Son necesarias grandes dosis de pragmatismo para evitar las falsas expectativas sobre sus resultados. Pero sólo así será posible que en el nuevo milenio que ahora comienza, se puedan superar sus actuales limitaciones estructurales y sus evidentes carencias prácticas. Únicamente de esta forma, se podrá evitar que estas operaciones inciertas terminen desapareciendo debido a su propia impotencia. **MR**

---

*El Comandante Ignacio Fuente Cobo, Ejército Español, es Oficial del Arma de Artillería y Diplomado de Estado Mayor. Es Profesor del Departamento de Estrategia y Organización en la Escuela de Guerra del Ejército.*